

## LA TOMA DE DECISIONES DEL SECTOR PÚBLICO, EL DÉFICIT PRESUPUESTARIO Y LA REFORMA CONTRIBUTIVA

---

Publicado en Dialogo, periódico de la UPR en diciembre de 2005

**José Israel Alameda Lozada, Ph.D. PPL (#256)**

**Catedrático**

**Departamento de Economía**

**Recinto Universitario de Mayagüez**

*“...Creo que es importante abordar los problemas desapasionadamente, dejar la ideología a un lado y observar los hechos antes de concluir cuál es el mejor camino. Por desgracia, pero no con sorpresa, comprobé en la Casa Blanca.....y en el Banco Mundial que a menudo se tomaban decisiones en función de criterios ideológicos y políticos. Como resultado se persistía en malas medidas, que no resolvían los problemas pero que encajaban en los intereses o creencias de las personas que mandaban.” (p. 14-15).*

*“...Lamentablemente, con frecuencia sucede lo contrario, cuando los académicos que formulan recomendaciones sobre medidas de Gobierno se politizan y empiezan a torcer la realidad para ajustarla a las ideas de las autoridades.” (p. 14-15).*

***Preámbulo al libro de:  
Joseph E. Stiglitz  
Premio Nobel 2001:***

El Malestar de la Globalización (*“Globalization and its Discontents”*). 2002.

---

### **La toma de decisiones del sector público**

No me cabe duda que muchos de los problemas contemporáneos de Puerto Rico son el resultado acumulado de muchas decisiones fallidas realizadas cuatrienio tras cuatrienio por parte del sector público. Me refiero a problemas tales como el déficit estructural de sobre \$1,000 millones y sus posibles consecuencias colaterales como la degradación del crédito; un sistema contributivo que permite escapar un potencial enorme de recursos fiscales y con una amplia evasión contributiva; unas agencias de gobierno y corporaciones

con alta ineficiencia administrativa y productiva, entre otros. Frente a estos problemas, el análisis no puede ser uno de naturaleza puramente contable-- si suben o bajan los ingresos de Hacienda y/o los gastos del gobierno central, agencias y municipios-- sino de examinar los factores causales y las consecuencias de los mismos. Este artículo pretende examinar, aunque de manera resumida, lo que a mi juicio son los factores explicativos de la situación fiscal de Puerto Rico.

### **La racionalidad política frente a la racionalidad económica.**

La toma de decisiones sobre los aspectos contributivos y presupuestarios dentro del sector público desde mediados de los 1950 hasta el presente, han estado fuertemente matizada por criterios, discursos y posiciones asociadas a la relación simplista entre los votantes (electores) y los intereses de los candidatos políticos. En este proceso, las decisiones no siguen la racionalidad económica, y sí, la racionalidad “política”, o peor aún, la *politico-partidista*.. Esta racionalidad política ha promovido una alta ineficiencia en el sector público, que pudiera ser tanto como intra-sectorial como extra-sectorial. La ineficiencia intra-sectorial se refiere a la alta dependencia de los municipios y agencias públicas del gobierno central que llevan a que toda la estructura gubernamental opere bajo alto niveles de morosidad en el pago de los servicios entre agencias, un alto nivel de subsidios del gobierno central hacia las corporaciones, las agencias y los municipios, etc. Por la extra-sectorial se refiere a las decisiones basadas en promover el estado ultra-benefactor, como si las decisiones no conllevaran un asignación de recursos con altos niveles de costos sociales. La aglutinación de ambas fuerzas de ineficiencias crea una sinergia negativa que acumula y magnifica año tras año los efectos detrimentales de la toma

de decisiones públicas pasadas. De manera sucinta podemos presentar algunas de las características relevantes que observan la toma de decisiones dentro del sector público:

- (a) Son evaluadas dentro de un corto plazo y no de largo plazo (más de tres años);
- (b) Deben ser gratificaciones rápida, visibles, palpables para grupos de interés pues son los votantes agradecidos que apoyaran los deseos electorales;
- (c) No se evalúan los efectos de largo plazo ni la viabilidad económica (racionalidad económica) de los programas o promesas programáticas;
- (d) Medidas programáticas se realizan sin evaluar los efectos de largo plazo— por ejemplo, en la Reforma de Salud habían sobre un millón de personas elegibles “contentas” (léase “votantes contentos”), pero graves problemas con el sistema de salud;
- (e) Las decisiones no conllevan costos para los políticos electos, pero no necesariamente para la sociedad; De existir costos sociales y ser palpables, se tratará de convertirlos en invisibles.
- (f) Se evitan los aumentos en los precios de los servicios públicos, pero se usaron como “alcancias virtuales” los recursos y préstamos del Banco Gubernamental de Fomento (Deuda extra-constitucional) y a los subsidios del gobierno central (Fondo General). Según el economista Eliezer Curet Cuevas el gobierno central subsidia con casi \$1,000 millones anuales muchas de las agencias y corporaciones.
- (g) Se aumentó a niveles insopechados el clima político-partidista en muchas agencias, dependencias y corporaciones públicas llenando muchas de las plazas de trabajo con personal asociado a la gestión “político-partidista”;
- (h) Se adoptaron posiciones flexibles dentro de las corporaciones y las agencias del gobierno para el auspicio de una paz laboral, al conceder beneficios marginales y mejores sueldos, para evitar posible daños electoral a los candidatos políticos; y,
- (i) Se trata de personificar los resultados; si son entendidos como “buenos”, se dice se debe “gracias a Fulanito”; si se entiende como “malo”, es culpa de la administración pasada.

## **El déficit estructural y los recursos públicos.**

Frente a toda esta complejidad política que auspicia toma de decisiones muchas veces fallidas, pues adolecen del rigor y la racionalidad económica, los ingresos y recursos fiscales ha sido victima elocuente de los mismos. Según Ramón Cao, en su libro, *Impuestos en Puerto Rico: treinta años de experiencias y estudios*, Akron, 2004.

*....."uno de los problemas es que a partir de la década de los años ochenta, ocurrió una merma marcada de la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales. Esta reducción se atribuye a la acción conjunta de una serie de factores,.....una continua erosión de la base tributaria, resultante de la frecuente legislación de beneficios y tratos preferenciales en impuestos para sectores específicos y de deficiencias en la administración de los impuestos.*

Por la presión de los grupos, se creó una reforma contributiva para el 1987, la cual no rindió los frutos esperados. En 1992 se volvió a proponer una reforma., pero sin resultado alguno. A partir de los estudios de reforma para el 1994, se propuso una re-estructuración sustancial del sistema tributario. Pero al lograrse cierto éxito con la evasión contributiva...."el gobierno consideró que no era necesario incurrir en el riesgo político que conlleva un cambio estructural en las reglas tributarias....." (pág. 130). En el 2001, a pesar de las preocupaciones por un déficit estructural de \$400 millones; se legislaron varias medidas de exenciones contributivas tanto a personas como compañías; pero según el economista Cao (Op.cit; pág. 174); "...no se realizó análisis alguno acerca de los costos y beneficios asociados a tales medidas, ni de la efectividad que ellas pudieran tener para estimular la actividad económica"

De otra parte, el economista Eliezer Curet Cuevas en su más reciente libro **Economía Política de Puerto Rico, 2000**, y analizando la toma de decisiones dentro de la administración pública entre 1993 y 2000, señala y cito:

*“Uno de los factores que forzó a Rosselló a desistir de sus proposiciones programáticas para controlar y racionalizar la política y administración fiscal del gobierno fue.... no aumentar los impuestos del gobierno ni las tarifas de las empresas públicas por consideraciones políticas electorales” (pág. 184-85).*

Añade el Dr. Curet Cuevas.

*“....Si se financian los déficits mediante impuestos, todo el mundo protesta; si se financian los déficits mediante préstamos, a muy pocos le importa. Esta fue una posición que ni tan siquiera había sido mencionada en el Programa de Gobierno (de Rosselló). Simplemente , el gobernador procedió a institucionalizar esta política en forma muy sigilosa.” pág. 185.*

Frente a este escueto pero conciso análisis, me parece claro que la insuficiencia de recursos públicos para enfrentar las necesidades sociales es el resultado de decisiones en donde los partidos políticos que han administrado el aparato público, no han hecho acopio de una efectiva racionalidad económica dentro del marco institucional del gobierno como ente que intenta asignar recursos escasos. En esta encrucijada se encuentra la administración de gobierno, pero con el agravante de un gobierno compartido que parece moverse por sendero dispares.

### **La Reforma Contributiva versus la Reforma Fiscal**

La mayoría de los economistas y funcionarios de gobierno parecen coincidir con la necesidad de realizar una reforma contributiva. En la mesa de negociaciones de este gobierno “compartido” está una reforma contributiva que puede, sin lugar a dudas, aumentar los recaudos fiscales. Sin embargo, aprobar una reforma contributiva sin remover muchas de

las fallas e ineficiencias aludidas sería sólo el posponer la fecha de la próxima crisis fiscal. Mayores recursos fiscales dentro del marco institucional en que opera actualmente el aparato gubernamental y que fuera ya descrito, nos metería dentro de un sentido falso de navegación y derrotero. Se debe dejar claro que la reforma contributiva debe ir acompañada de una reforma del gobierno que considere:

- (1) Evaluar una reforma total e integrada de todo el aparato gubernamental: municipios, gobierno central y corporaciones públicas;
- (2) Una estructura del gobierno más efectiva con un tamaño óptimo de funciones y operaciones tanto a nivel central, las corporaciones y los municipios;
- (3) La posibilidad de trasladar poderes, delegar funciones, y/o descentralizar—vertical y horizontal—los gobiernos municipales y las agencias; y,
- (4) Promover mayor auto-capacidad de recursos a los municipios, eliminándose gradualmente las aportaciones y subsidios del Fondo General.

**FIN**

20 de noviembre de 2005

© 2005 José I. Alameda Lozada, Ph.D. PPL (#256).